

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成28年5月24日（平成28年（行情）諮問第387号）

答申日：平成28年11月1日（平成28年度（行情）答申第492号）

事件名：外務省から防衛省に渡した可能性を否定できないアフガニスタン在留邦人リストの不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

外務省から防衛省に渡した可能性を否定できない、アフガニスタン在留邦人リスト（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、結論において妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成28年3月16日付け情報公開第00510号により外務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分の取消し及び文書の再特定を求める。

#### 2 異議申立ての理由

##### （1）異議申立書

ア まず、本件開示請求は「アフガニスタン在留邦人リスト」という「件名」の文書に対象を限定していない。件名のいかんを問わず、アフガニスタンの在留邦人リストを広く対象とし、文書を特定・開示して欲しい。

イ また、「文書を防衛省に渡したとの事実は確認されておら」ないのであれば「渡した可能性は否定できない」はずである。もし「渡した可能性を否定する」（文書を保有していない）というのであれば、「防衛省に渡したという事実が絶対にはないと確認された」ことが必要なはずである。

##### （2）意見書

ア まず諮問庁は、全面不開示という結論は変わらないものの、「文書不存在」から「文書は存在するが、不開示事由該当のため不開示」へと主張を変えたように見える。それで間違いないか。そうだとすればその理由は何かお聞かせ願いたい。原処分においては、文書流出の可能性を認めたくないため、諮問庁が開示請求書を曲解したようにも見

える。

イ 次に諮問庁は、「作成時点が異なる対象文書が複数存在する」とするが、具体的に何件なのか明らかにされたい。また、それぞれについて区別できるよう、可能な限り情報を明らかにされたい（例えば、「○月○月付けリスト」等。）。

ウ その上で可能な限り黒塗りを外して開示していただきたい。なお、同一と思われる文書について、防衛省はもう少し黒塗りを外して開示している（過去の諮問事件参照）。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

処分庁は、異議申立人が行った開示請求「外務省から防衛省に渡した可能性を否定できない、アフガニスタン在留邦人リスト」に対し、不開示（不存在）とする原処分を行った。

#### 2 異議申立人の主張について

(1) 異議申立人は「①まず、本件請求は『アフガニスタン在留邦人リスト』という『件名』の文書に対象を限定していない。件名のいかんを問わず、アフガニスタンの在留邦人リストを広く対象とし、文書を特定・開示して欲しい。②また、『文書を防衛省に渡したとの事実は確認されておら』ないのであれば『渡した可能性は否定できない』はずである。もし『渡した可能性を否定する』（文書を保有していない）というのであれば、『防衛省に渡したという事実が絶対にはないと確認された』ことが必要なはずである。」と主張する。

(2) 異議申立人による上記①及び②の主張から、異議申立人が開示請求の対象とする行政文書は、件名のいかんを問わず、処分庁が保有するアフガニスタンにおける在留邦人リストであって(①)、かつ処分庁が防衛省に渡した事実が絶対にはないと確認することができなかったもの(②)となると解される。この点、処分庁による調査の結果、処分庁はいかなるアフガニスタンの在留邦人リストをも防衛省に渡したとの事実を確認することができなかったことから、異議申立人が開示請求の対象とする行政文書は、当省が保有するアフガニスタンの在留邦人のリストの全てということになる。

(3) そこで改めて対象文書の特定及び開示・不開示について検討を行った結果、処分庁はアフガニスタンにおける在留邦人リストを作成、適時更新してきており、作成時点が異なる対象文書が複数存在するが、そのいずれの文書についても、個人に係る部分について、個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものであり、団体に係る部分については、公にすることにより、当該団体の正当な利益を害するおそれがある

ほか、当該文書は公にすることにより、国の安全が害されるおそれ及び公共の安全が害されるおそれがあり、ひいては邦人保護事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条1号ないし4号及び6号に該当し、不開示とする。

- (4) 上記(3)については、2008年5月15日時点のアフガニスタンの在留邦人リストを対象文書とする開示請求に係る決定による異議申立ての先例において、審査会により妥当と認められている(平成24年度(行情)答申第218号及び平成26年度(行情)答申第180号)。さらに、アフガニスタンでは現時点においても反政府勢力によるテロ・襲撃等が多発しており、また、今後、治安情勢が更に悪化する可能性があるため、外務省は退避勧告を発出しており、先例答申における不開示情報該当性の判断を変更すべき事情の変化も認められない。

### 3 結論

本件対象文書は法5条1号ないし4号及び6号に基づき、その全部を不開示とすることが妥当である。

### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |              |               |
|--------------|---------------|
| ① 平成28年5月24日 | 諮問の受理         |
| ② 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年6月30日    | 異議申立人から意見書を收受 |
| ④ 同年10月3日    | 審議            |
| ⑤ 同月28日      | 審議            |

### 第5 審査会の判断の理由

#### 1 本件開示請求について

- (1) 本件開示請求は、「外務省から防衛省に渡した可能性を否定できない、アフガニスタン在留邦人リスト」(本件対象文書)の開示を求めるものである。

当審査会事務局職員をして諮問庁に本件対象文書について確認させたところ、以下のとおりであった。

ア アフガニスタンに在留する邦人のリスト(以下「リスト」という。)は、アフガニスタンにおいて爆弾テロ等緊急事態が発生した場合の安否確認やテロ発生の可能性等に係る脅威情報を入手した場合の注意喚起等を個別かつ速やかに行うことを常時可能とするために処分庁において作成し、適時更新してきているものである。開示請求時点では、当時最新であったリスト以外にもより古い作成日付のリストも保存しており、当該リストは複数存在している。

イ 過去の開示請求等において、2008年5月15日付けのリストが

外務省から防衛省に提供された旨の主張がなされたことを受けて、秘密保全及び個人情報の保護の観点から同リストの取扱いに問題がなかったかどうか、関係部局の関係者に聞き取り調査を行ったが、防衛省から同リストの提供を要請されたことも防衛省に同リストを提供する旨の意思決定を行ったこともなく、同リストを外務省から防衛省に提供したという事実は確認できなかった。

ウ 本件開示請求を受け、2008年5月15日付け以外のリストを含めリストを防衛省に渡した事実があるか改めて確認したがそのような事実が確認できなかったので不存在により不開示とする原処分を行った。

エ これに対し、異議申立人から、不存在により不開示とする原処分を行うためには「防衛省に渡したという事実が絶対ないと確認された」ことが必要なはずである旨の異議申立てを受けたことを踏まえ、外務省において改めて原処分について検討を行った。その結果、外務省として、リストを防衛省に渡したという事実を確認することはできなかったとはいえ、「絶対はない」ということまでを立証することは著しく困難であったので、同省が異議申立ての時点で保有していた全てのアフガニスタンの在留邦人のリストを特定し、法5条1号ないし4号及び6号に基づき不開示とすることが適当と考え、そのように理由説明書に記載した。

(2) 本件開示請求は、「外務省から防衛省に渡した可能性を否定できない、アフガニスタン在留邦人リスト」の開示を求めるものである。

異議申立人は、外務省が「『渡した可能性を否定する』（文書を保有していない）というのであれば、『防衛省に渡したという事実が絶対ないと確認された』ことが必要なはずである」旨主張している。一方、諮問庁によれば、上記(1)イ及びウの説明のとおり、リストを外務省から防衛省に渡した事実があるか確認したが、そのような事実は確認できなかったとのことである。

以上の事情を踏まえると、外務省においてはリストを防衛省に渡した事実は確認できなかったにもかかわらず、防衛省に渡した事実が絶対はないという極めて困難な立証を求められていることとなり、外務省に存在するリストが本件対象文書に該当し、又は該当しないのか判断することはできないと認められる。

したがって、処分庁が当該請求文言により本件対象文書を特定することは極めて困難であって、本来は、形式上の不備により不開示とすべきものと認められる。しかしながら、処分庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とする原処分を行っており、改めて原処分を取り消

す意味はないため、原処分において本件対象文書を保有していないとしたことは結論において妥当であると認められる。

2 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、文書の不特定という形式上の不備により不開示とすべきであったと認められるので、結論において妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久